

<https://helda.helsinki.fi>

Suomen säädelyjen työmarkkinasuhteiden synty : palkkapäätös 19.6.1945

Bergholm, Tapio

Stakes

2005

Yhteiskuntapolitiikka 70 (2005) : 1, s. 3-14

<http://hdl.handle.net/10224/4074>

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

Suomen säädelyjen työmarkkinasuhteiden synty: palkkapäätös 19.6.1945

TAPIO BERGHOLM

Kansainvälisen työelämäntutkimuksen yksi keskeisin kysymys on, miksi eri maiden työmarkkinajärjestelmien välillä on olennaisia eroja. Työlainsäädäntö, työehtosopimusjärjestelmä, valtiollan suhtautuminen työtaisteluihin ja ammattiyhdistystoimintaan, työmarkkinajärjestöjen voima ja vaikutusvalta sekä ammattiyhdistysliikkeen rakenne vaihtelevat maasta toiseen. Nämä erot valtioiden välillä ovat säilyneet, vaikka kauppa, tuotanto ja rahoitus ovat kansainvälistyneet. Muutosten niukkuutta korostaa se, että globaalien teknologiasiirtojen myötä tuotantorakenteet ovat muuttuneet niin yksittäisissä maissa kuin koko maailmassa. (Hyman 1994 & 2001.)

Brittiläinen työmarkkinasuhteiden tutkija Hugh Clegg pitää työehtosopimuksia keskeisenä tekijänä, kun hän selittää ammattiyhdistystoiminnan olennaisia eroja eri maissa. Työehtosopimusten piirissä olevien työntekijäin osuus työvoimasta, sopimuksien yksityiskohtaisuus ja velvoitavuus sekä niiden syntyyn keskeisesti vaikuttaneet organisaatiotasot ovat keskeisiä hänen analyysilleen. Ammattiyhdistysliikkeen vallankäytössä keskeinen paikka vaihtelee juuri työehtosopimusten syntyneen vuoksi. Se voi olla työpaikoilla, ammattiliitoissa tai keskusjärjestöissä. Erot eri maiden ammattiyhdistysliikkeiden vaikutuksen laajuudessa, järjestövoimassa ja toimintatavoissa ovat Cleggin mukaan läheisesti kytkeytyneet työehtosopimusjärjestelmien moninaisuuteen. (Clegg 1976.)

Kerran muodostuneet työmarkkinaratkaisut ja syntyneet käytännöt ovat pitkään ohjanneet ke-

hitystä (Crouch 1994; Flanders 1975, 277–294; Hyman 2001; Nycander 2002, 11–16). Tämä on koskenut työehtosopimusjärjestelmän muotoja, työntekijäin ja työnantajain järjestövoimaa sekä ammattiliittojen ja työnantajaliittojen järjestöstruktuureita. Ammattiyhdistysteorioita tutkinut Michael Poole päätelee, että työmarkkinajärjestöjen toimintamallit heijastavat yhä tänä päivänä niitä menettelytapoja, jotka syntyivät työmarkkinajärjestelmän muotoutumisen strategisissa vaiheissa. (Poole 1984, 89–90, 146–148, 167.)

Brittiläinen työmarkkinasuhteiden tutkija Keith Sisson on analysoinut vertailevasta näkökulmasta työnantajien suhdetta työehtosopimustoimintaan. Häinkin katsoo, että kerran muodostuneet toimintamallit vaikuttavat pitkään yksittäisten maiden työmarkkinasuhteiden kehityksessä. Hän korostaa työmarkkinamallien syntyneen eri maissa nopeasti työntekijäin ja työnantajain tekemän laajemman kompromissin yhteydessä. Sissonin mukaan nämä kompromissit muotoutuivat useissa maissa, esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Englannissa teollistumisen alkuvaiheissa, mutta esimerkiksi USA:ssa vasta vuosina 1933–1937 ja Japanissa 1945–1948. (Sisson 1987, 10–11.)

Tanskan työmarkkinoiden kehitystä tutkineet Jesper Due, Jørgen Steen Madsen ja Carsten Strøby Jensen tukeutuvat amerikkalais-tanskalaisen oppi-isänsä Walter Galensonin sekä juuri Cleggin, Poolen ja Sissonin teorioihin. He katsovat, että Tanskan konsensusmukainen työmarkkinamalli, jossa valtakunnallisiin keskitettyihin työehtosopimusratkaisuihin on yhdistynyt alakohdainen ja työpaikkatasoinen hajautettu sopiminen, pohjautuu paljolti jo 1800-luvun lopulla tehtyihin ratkaisuihin. (Due & al. 1993, 13–18, 65–109, 487–503.)

Alkuperäistä artikkelikäsitkirjoitusta ovat kannustavasti kritisoineet professori Pauli Kettunen, dosentti Kari Teräs, päätoimittaja Matti Virtanen sekä tämän lehden nimettömät arvioitsijat. Tästä heille lämmin kiitos.

Suomen työmarkkinasuhteiden puitteet muoutuivat uudelleen toisen maailmansodan jälkeen. Työntekijät ja ammattiyhdistysliikkeet vahvistivat asemiaan, kun valtakunnalliset työehtosopimukset tulivat maan tavaksi. Tammikuun kihlaus vuodelta 1940 sekä STK:n ja SAK:n tekemät yleissopimukset vuosilta 1944 ja 1946 ovat saaneet päähuomion, kun tätä murrosta on tarkasteltu. Valtiovallan panos on jätetty sivuun. Hallitus sekä kolmikantaiset hinta- ja palkkaneuvosto ja sen palkkajaosto vaikuttivat ratkaisevasti, kun työehtosopimusten läpimurto tapahtui ja kun sekä miesten että naisten kannalta tärkeä palkkapäätös syntyi kesäkuussa 1945. Tämän prosessin tarkastelu avaa uusia näkökulmia työehtosopimusjärjestelmän läpimurtoon, maataloustulon ja palkkojen varhaiseen yhteen kytkeytymiseen ja sukupuolten välisen palkkaeron supistamisen vaikeuteen.

Puute, kurjuus ja työvoimapula

J. K. Paasikiven kolmas hallitus yritti keväällä 1945 vakauttaa palkat ja hinnat tilanteessa, jossa työvoiman ja tuotteiden kysyntä ylitti tarjonnan. Valtio oli rahoittanut sotamenoja setelirahoituksella, joten ostovoimaa oli enemmän kuin tarjolla olevia tuotteita ja palveluksia. Tuotteiden niukuutta ei voitu sotakorvausten, valuuttapulan ja tuotantokapasiteetin – niin maatalousmaan, liikenneyälineiden kuin tehtaiden koneistojen – rappeutumisen vuoksi nopeasti voittaa. Työvoiman kysyntää lisäsi sotakorvaustuotanto. Markkinapaine veti sekä työn että tuotteiden hintoja ylös. Inflaatiokierrettä vauhditti vielä maataloushintojen ja työpalkkojen kytkeytyminen toisiinsa; hallituksen touko–kesäkuussa tekemien ratkaisujen myötä tämä kytkentä tiivistyi entisestään.

Maatalouden heikkojen satojen vuoksi peruselintarvikkeiden säännöstely jatkui, kun elintarvikkeiden tarjonta ei edes tuontia lisäämällä pystynyt vuosina 1945–1947 tyydyttämään kysyntää. Elintarviketilanne oli aluksi hyvin kriittinen, kun viljatoimitukset Saksasta loppuivat eivätkä Ruotsin toimitukset pystyneet korvaamaan supistunutta tuontia. Kommunistinen sisäministeri Yrjö Leino piti toukokuussa 1945 asutuskeskusten elintarviketilannetta epätoivoisena. Hän totesi: ”Ei ole perunaa, ei voita. Leipä loppuu ennen kuukauden loppua.”¹

Elintarviketilanteen tiukkuutta kuvaa se, että

kesällä 1945 raskaan ruumiillisen työn tekijäin liisämuona-annoksia ei pysytty kaikille niihin oikeutetuille työläisille jakamaan. Työläiset menettivät tämän edun kokonaan syksyllä 1945. Rehupula vaikeutti maidontuotantoa ja metsätöitä, joissa tarvittiin hevosille heiniä ja kauraa. Korttiannoksiin perustunut elintarvikejakelu ja maataloustuotteiden hintasäännöstely voitiin purkaa lopullisesti vasta vuonna 1949. (Bergholm 1997, 71–78; Kananen 1986, 166–167, 202–205; Ketunen 2002, 313; Waris 1977, 52.)

Ajatus hinta- ja palkkasäännöstelyn yhdistämisestä ei ollut uusi. Maatalouspalkat vaikuttivat elintarvikkeiden tuotantokustannuksiin jo hintojen ja palkkojen erillisen säännöstelyn aikana. Palkkaviranomaiset joutuivat pohtimaan palkkojen, tuotantokustannusten ja hintojen keskinäisiä suhteita jo jatkosodan aikaan. SAK epäili elokuussa 1944, että MTK oli onnistunut maataloustyöntekijäin palkankorotuksia perusteina käyttäen saamaan liian suuret hinnankorotukset elintarvikkeisiin. MTK taas piti hinnankorotuksia selvästi tuotantokustannusten nousua alemmina. Se vaati tammikuussa 1945, että hinnat ja palkat on vahvistettava samanaikaisesti ja että vuoden 1943 jälkeen tapahtunut tuotantokustannusten nousu oli kokonaisuudessaan hyvitetävä maataloudelle. (Kananen 1986, 207; Paavonen 1988, 138.)²

Tavoitteena hinta- ja palkkainflaation lopettaminen

Hallitus perusti 14.5.1945 uuden hinta- ja palkkaneuvoston ja nimesi sen jäsenet. Poliittinen kytkös hallitukseen oli läheinen, kun puheenjohtajaksi tuli sosialidemokraattinen sosiaaliministeri Eino Kilpi. Neuvoston alaisuudessa toimivat hinta- ja palkkajaostot, joiden puheenjohtajiksi valittiin SAK:n esittämät henkilöt: kommunisti Matti Huhta hintajaostoon ja sosialidemokraatti Rafael Rinne palkkajaostoon. Jaostojen puheenjohtajat olivat valtion virkamiehiä, jotka toimivat myös ministeriöiden hinta- ja palkkaosastojen johtajina. Hinta- ja palkkaneuvostossa oli vasemmisto-

¹Iltaakoulu 30.5.1945, J. K. Paasikiven arkisto V:45, Kansallisarkisto.

²Palkkaneuvosto 27.4., 28.6., 8.7.1943; 16.12.1944, VNA; Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliiton (SAK) työvaliokunta (tvk) 22.8.1944, Aya.

enemmistö. Merkittävimmät palkkalinjaukset usein alistettiin hinta- ja palkkaneuvoston palkkajaoston käsittelyn jälkeen vielä itse neuvoston ratkaistavaksi. Sosiaaliministeriöön perustettiin erillinen palkkaosasto, jolle siirtyivät aiemmin palkkaneuvoston toimiston hoitamat tehtävät.

Hallitus esitti 18.5.1945 hinta- ja palkkapoliittisen ohjelmansa periaatteet. Tavoitteena oli palkka- ja hintatason vakiinnuttaminen. Maatalouden palkat muodostaisivat pohjan sekä maatalouden hintaratkaisuille että palkkasäännöstelypäättökselle. Elintarvikkeiden hintojen korotuksen uskottiin lisäävän maataloustuotantoa ja tuovan säännösteltyyn kauppaan enemmän tuotteita. Raaka-aineiden ja kulutustavarain niukkuuden vuoksi palkkaratkaisu kaventaisi palkkaeroja, koska hallitus halusi varmistaa kulutuserojen kohtuullisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden. Johtavat hallituspuolueet koettivat ajaa myös keskeisten kannattajaryhmiensä etua. Maalaisliittolainen maatalousministeri K. T. Jutila oli hallituksen iltakoulussa 25.4.1945 arvioinut, että palkkojen korotus hyödytti SDP:n ja SKDL:n kannattajia ja elintarvikkeiden hinnankorotukset taas Maalaisliiton tukijoukkoja. (Asetus sosiaaliministeriön palkkaosastosta 14.5.1945, Suomen asetuskokoelma 1945 N:o 454, 818; Valtioneuvoston päätös hinta- ja palkkaneuvostosta 14.5.1945, Suomen asetuskokoelma 1945 N:o 455, 820; Paavonen 1988, 118; Rinne 1947, 324.)³

Hallitus kävi maatalouden palkka- ja hintaratkaisusta kovan kiistan, jonka aikana tunteet kuumenivat. Maalaisliittolainen kansanhuoltoministeri Kaarlo Hillilä piti hallituksen iltakoulussa 15.5.1945 tiukasti kiinni oman eduskuntaryhmänsä tekemistä päätöksistä. Kun Hillilä uhkasi maalaisliittolaisten ministerien erolla, pääministeri Paasikivi ilmoitti: ”Ei maalaisliittolaisten pidä luulla, että yksinään pääsevät. Mennään kaikki, jos mennään.” Paasikivi korosti yhteiskunnallisen tilanteen tulenarkuutta toteamalla, että kysymys oli siitä, ”saako maanviljelijä pitää maansa”. Voin hinta oli vaikein kysymys. Maalaisliiton eduskuntaryhmä ei siinä taipunut hallituksen enem-

mistön tahtoon, jolloin hallitus joutui neuvottelemaan uuden hintaratkaisun. Hallitus päätti 18.5.1945 voin, perunoiden ja viljan hintojen korottamisesta. Sosiaaliministeriö teki päätöksen maataloustyöntekijäin palkoista 30.5.1945. (Sosiaaliministeriön päätös palkkanormien määrittämisestä maataloustöitä varten vuodeksi 1945 30.5.1945, Suomen asetuskokoelma 1945, N:o 532, 994–996; Paavonen 1988, 139.)⁴

SAK:n sihteeri Väinö Tattari puolusti Palkkatyöläisessä maataloushinnoista ja -palkoista tehtyä pakettiratkaisua. Hän totesi: ”Pientalonpojat, jotka itse perheineensä tekevät työtä ja saavat palkkoihinsa korotuksen elintarvikkeiden hintojen muodossa.” Tattarin mukaan työläisten ja talonpoikien liitto oli mahdollinen, koska hintaratkaisu osoittivat ”maaseudun työtätekeville, että teollisuustyöläiset tukevat heitä, että siis, heidän paikkansa on työtätekevien rintamassa”. Kohonneet hinnat johtaisivat lisääntyneeseen tuotantoon, mikä laskisi todellisia hintoja. Tattari oli hallituksen linjoilla. ”Muuta tietä kuin tuotannon lisäämisen kautta ei tavarapulaa ja mustan pörssin kauppaa voida hävittää.”⁵

Hallitus sopi huhtikuussa, että palkkojen indeksisidonnaisuus lopetettaisiin. Palkat ryhmiteltäisiin neljään paikkakuntaluokkaan eikä viiteen, kuten STK ja SAK olivat vuonna 1944 suositelleet. Sisäministeri Yrjö Leinon johtama ministerivaliokunta valmisti ratkaisua. SAK:n puheenjohtaja, kulkulaitosministeri Eero A. Wuori esitteli 9.5.1945 tulevaa palkkaratkaisua SAK:n työvaliokunnalle. Senhetkisten suunnitelmien mukaan ensimmäisen paikkakuntaluokan tuntipalkat olisivat 22 markan ja 37 markan välillä. Ministerivaliokunta esitti toukokuun alussa, että maatalouden miespalkkojen perustaso olisi 20 markkaa ja teollisuuden ammattimiesten ylin ohjepalkka 34–37 markkaa. Hallituksen iltakoulu äänesti maatalouspalkkojen perustasosta. Ensimmäisen äänestyksen voitti äänin 11–2 Leinon esittämä 20 markkaa. Jälkimmäisessä kokouksessa enemmistö hyväksyi Wuoren kompromissiksi tarjoaman 19 markkaa, mutta pääministeri Paasikivi äänesti

³Valtioneuvoston pöytäkirja 14.5.1945, 284–288, 293–295, Kansallisarkisto; Iltakoulu 25.4.1945, J. K. Paasikiven arkisto V:45, Kansallisarkisto; Uusi hinta- ja palkkaneuvosto, Palkkatyöläinen (PT) 18.5.1945; Hinta- ja palkkapolitiittisen ohjelman periaatteet, PT 25.5.1945.

⁴Iltakoulu 25.4., 9.5., 11.5., 15.5. (lainaukset), 16.5., 23.5.1945, J. K. Paasikiven arkisto V:45, Kansallisarkisto; Valtioneuvoston pöytäkirja 18.5.1945, Kansallisarkisto.

⁵V. T-ri: Palkkojen ja hintojen korotus maataloudessa, PT 1.6.1945. Ks. myös Maatyöväestön nousu, PT 8.6.1945.

15.5.1945 yhä 18 markan puolesta. Hallitus sopi toukokuussa ammattimiehen korkeimmaksi tuntipalkaksi 35 markkaa.⁶

30 markkaa naiselle vähän liikaa?

Nämä olivat ainoat kiintopisteet, jotka hallitus antoi hinta- ja palkkaneuvoston palkkajaostolle ja hinta- ja palkkaneuvostolle. Nämä elimet ryhtyivät valmistelemaan esityksiä palkkasäännöstelypäätyöstä sekä miesten ja naisten ohjepalkoista. Työntekijäin ja työnantajain näkemykset olivat aluksi kaukana toisistaan. STK:n toimitusjohtaja, eversti V. A. M. Karikoski esitti korkeimman paikkakuntaluokan miehille neljää ohjepalkkaa, jotka olisivat 23 markan ja 34 markan välillä. SAK:n puheenjohtaja Erkki Härmä taas esitti sekä miehille että naisille vain kahta palkkaryhmää, jotka olisivat olleet miehille 30 ja 35 markkaa ja naisille 28 ja 30 markkaa.

SAK:n kanta voitti aluksi palkkajaostossa, mutta lopulta ammattiyhdistysliikkeen edustajat esittivät miehille neljää palkkaryhmää, jotka olisivat 27, 30, 32 ja 35 markkaa, ja naisille kolmea ryhmää, jotka olisivat 23, 27 ja 30 markkaa. Palkkajaosto esitti urakkahinnoittelun perusteeksi vähintään 40:tä prosenttia yli aikapalkka-ansioiden, kun työnantajien edustajat olivat ajaneet 30:tä prosenttia. Kiistely jatkui hinta- ja palkkaneuvostossa. Koko paketti repesi 1.6.1945. Miesten ohjepalkkojen vaihteluväli kasvoi 25–35 markkaan, kun hinta- ja palkkaneuvosto hyväksyi äänin 6–3 kahden alimman palkkaryhmän ohjepalkat palkkaosaston päällikön Rafael Rinteen (sd) kompromissiehdotuksen mukaisina.

Hinta- ja palkkaneuvosto ryhmitti samalla naisten ohjepalkat neljään palkkaryhmään. Hinta- ja palkkaneuvosto kokoontui iltapäivällä 1.6.1945 uuteen kokoukseen, jolloin työnantajien edustajat esittivät palkkaerojen suurentamista, siis alimpien ohjepalkkojen ja naisten palkkojen pienentämistä. Lopputulos oli päinvastainen. Aamukokouksessa kompromissilinjalta olleet sosialide-

mokraatit, hinta- ja palkkaneuvoston puheenjohtaja ministeri Eino Kilpi (sd) ja osastopäällikkö Rafael Rinne tukivat nyt Erkki Härmän esityksiä.

Miesten ohjepalkat palasivat palkkajaoston esityksen mukaisiksi. Naisten ohjepalkat olivat nyt kolmessa palkkaryhmässä, joiden vaihteluväliksi tuli 24–30 markkaa. Lyhytaikaisten, erittäin liikaisten ja erittäin raskaiden töiden palkkojen erityiskorotukseksi tuli Rafael Rinteen esittämä 15 prosenttia, kun palkkajaoston ja Härmän esitys oli 20 ja Karikosken 10. Palkkajaoston esitys, että urakkahinnoittelun perustana olisi vähintään 40 prosentin korotus, muutettiin Karikosken esityksestä yksimielisesti 30 prosentiksi. Hinta- ja palkkaneuvosto sai virallisen esityksensä valtioneuvostolle valmiiksi illalla 1.6.1945 ja tarkisti esitystään vielä 6.6.1945.⁷

Hallitus käsitteli 4.6.1945 palkkakysymystä iltakoulussaan. Sosialidemokraattiset ministerit joutuivat sanaharkkaan, kun SDP:n puheenjohtaja, toinen valtiovarainministeri Onni Hiltunen ja OTK:n pääjohtaja, toinen kansanhuoltoministeri Uuno Takki arvostelivat hinta- ja palkkaneuvoston esitystä ja SAK:n puheenjohtaja Eero A. Wuori puolusti sitä. Hiltusen ja Takin tavoin pääministeri Paasikivi toivoi naisten ja sekatyöntekijäin ohjepalkkojen alentamista. Asia palautettiin palkkaviranomaisten valmisteltavaksi, mutta palkkajaosto ei uutta esitystä tehnyt. Hinta- ja palkkaneuvoston palkkajaosto ja hinta- ja palkkaneuvosto pitivät kiinni tehdystä esityksestä.

Hallituksen iltakoulussa 6.6.1945 Paasikivi epäili, ”eikö 30 mk naiselle ole vähän liikaa”. Paikalla ollut SAK:n vt. puheenjohtaja Erkki Härmä puolusti raskaiden töiden naispalkkaa sillä, että laastinkannossa miehet eivät olleet sen parempia kuin naiset. Hän korosti: ”Siksi sama palkka on oikeutettu.” Maatalousministeri Jutilan mielestä kaikki palkat olivat liian lähellä ylintä palkkaa. Hän epäili, että ammattityöläiset tulevat olemaan tyytymättömiä. Jutila kauhisteli, että karjanhoitajana nainen saisi vain 13 markkaa ja meijerissä jopa 30 markkaa tunnissa ja että palkkaratkaisun vuoksi maaseutu tyhjenisi naisista.⁸

⁶ Iltakoulu 25.4., 9.5., 11.5., 15.5.1945, J. K. Paasikiven arkisto V:45, Kansallisarkisto; SAK:n tvk 9.5., 15.5., 24.5.1945, AyA; Työpalkkojen säännöstely, PT 1.6.1945. Paikkakuntaluokittelu oli esillä hinta- ja palkkaneuvoston palkkajaostossa vielä kesäkuussa. Ks. Hinta- ja palkkaneuvoston (HPN) palkkajaosto 12.6., 13.6.1945, VNA.

⁷ HPN:n palkkajaosto 26.5., 28.5. klo 8.15, 29.5. klo 8.15, 29.5. klo 17.30 1945, VNA; HPN 30.5., 31.5., 1.6. klo 8.15, 1.6. klo 16.00, 6.6.1945, KUVa; SAK:n tvk 27.5., 30.5.1945, AyA.

⁸ HPN:n palkkajaosto 5.6.1945, VNA; HPN 6.6.1945, KUVa; Iltakoulu 4.6., 6.6.1945, J. K. Paasikiven arkisto V:45, Kansallisarkisto.

Taulukko 1. Palkkapäätöksen palkkavaihtoehdot, mk

| Palkkaryhmä | Hinta- ja palkkaneuvoston esitys | | Paasikiven esitys | | Takin esitys | |
|-------------|----------------------------------|--------|-------------------|--------|--------------|--------|
| | naiset | miehet | naiset | miehet | naiset | miehet |
| 1 | 23–25 | 27 | 19 | 24 | 20 | 26 |
| 2 | 26 | 30 | 22 | 28 | 23 | 29 |
| 3 | 27 | 32 | 25 | 31 | 25 | 32 |
| 4 | 29 | 35 | 27 | 35 | 28 | 35 |

Paasikiven tappio

Työväenpuolueiden edustajat perääntyivät touko–kesäkuussa vähitellen hinta- ja palkkaneuvoston alkuperäisestä esityksestä, joka olisi mullistanut Suomen palkkarakenteen. Lopullisessa ehdotuksessa oli urakkatyön hinnoitteluprosentti laskettu 40 prosentista 30 prosenttiin, lyhytaikaisissa, erittäin raskaissa ja erittäin likaisissa töissä maksettava lisä muutettu 20 prosentista 15 prosenttiin ja ylin naispalkka alennettu 29 markkaan. Naispalkkakysymys oli vaikea, koska esimerkiksi metallityöläisten kokouksissa vaadittiin keväällä 1945 naisille ja miehille samasta työstä samaa palkkaa. Asian käsittelyn aikana tuli ehdotukseen uusi määräys, joka mahdollisti enintään 15 prosentin urakkahyvityksen maksamisen niille työläisille, jotka työskentelivät urakkatyöaloilla aikapalkalla. Nämä myönnytykset ja muutokset eivät tyydyttäneet hallituksen vähemmistöä.

Pääministeri Paasikivi ajoi 12.6. selvää pudotusta miesten alimpiin palkkoihin ja naisten palkkojen alentamista kautta linjan. Uuno Takki teki esityksen, joka asettui Paasikiven ja hinta- ja palkkaneuvoston esityksen välimaastoon. Takin esitys voitti Paasikiven ehdotuksen ensin äänin 13–4 ja sitten hinta- ja palkkaneuvoston esitys voitti Takin ehdotuksen äänin 10–7. (Taulukko 1.) Ruotsalaiseen kansanpuolueeseen kuulunut kauppa- ja teollisuusministeri, STK:n varapuheenjohtaja Åke Gartz äänesti enemmistön mukana. Edellisen päivän äänestys toistui, kun valtioneuvosto teki 13.6.1945 periaatepäätöksen asiasta. Valtiovainministeri Sakari Tuomioja ehdotti vielä urakkaperusteiden alentamista 30 prosentista 20 prosenttiin ja aikapalkkojen urakkahyvityksen alentamista 15 prosentista 10 prosenttiin, mutta ilta-koulun linjauksiin ei tullut muutoksia.⁹

Paasikiven vaatimuksesta palkkasäännöstelypäätös vietiin ennen hallituksen lopullista ratkaisua hallituksen tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta kävi laajan keskustelun palkkakysymyksestä. Palkkaratkaisuun tyytymät-

tömät olivat enemmän äänessä kuin hallituksen kannattajat. Sosiaaliministeri Eino Kilpi ja kululaitosministeri Eero A. Wuori puolustivat hallituksen esitystä. Maalaisliittolaiset kansanedustajat valittivat maatalouden palkkojen jäävän jälkeen. Erityisen pulmallisena he pitivät sitä, että uuden palkkasäännöstelypäätöksen alin naispalkka oli korkeampi kuin maatalouden miesten palkanormi.

Useat kokoomuslaiset, maalaisliittolaiset ja sosialidemokraatit olivat huolissaan naispalkkojen suurista korotuksista. Heidän mielestään naispalkkojen suuret korotukset ajaisivat tekstiiliteollisuuden ja kaupan suuriin vaikeuksiin sekä aiheuttaisivat maaltapakoa ja naistyöttömyyttä. SKDL:n ryhmäpuheenvuoron esittänyt Herta Kuusinen ja kansandemokraattien kansanedustaja Olga Virtanen taas ihmettelivät, miksi samapalkkaisuutta ei vielääkään voitu hyväksyä. Hallituksen tekemä palkkasäännöstelypäätös – tai ainakin hallitus – sai eduskunnan tuen äänin 125–40. Hallitus äänesti vielä kerran ohjepalkoista 19.6.1945, vaikka eduskunta oli esitetyn ratkaisun jo siunannut.¹⁰

Tie työehtosopimuksiin

Valtioneuvoston 19.6.1945 tekemä palkkasäännöstelypäätös nosti rajusti nimellispalkkoja. SAK:n solidaarisen palkkalinjan mukaisesti palk-

⁹Suomen Kommunistisen Puolueen (SKP) puoluetoukimunka 4.6., 7.6.1945, KA; SAK:n tvk 5.6.1945, AyA; Iltakoulu 12.6.1945, J. K. Paasikiven arkisto V:45, Kansallisarkisto; Valtioneuvoston pöytäkirja 13.6.1945, 501–504, Kansallisarkisto; Valimotyöläisten edustajien, L. L.: Helsingin metallityöväen a.o:n n:o 5, PT 25.5.1945. Paasikiveä suututti Gartzin äänestyskäytymisen iltakoulussa ja valtioneuvostossa. Ks. Paasikiven päiväkirjat I, 155; Polvinen & al. 1999, 146.

¹⁰Valtiopäivät 1945, pöytäkirjat I, 326–328, 335–375; Valtioneuvoston pöytäkirja 19.6.1945, 604–608, Kansallisarkisto. Ks. myös Paavonen 1988, 120–122; Polvinen & al. 1999, 145–147.

Taulukko 2. Valtioneuvoston 19.6.1945 tekemän palkkapäätöksen erityismääräykset

| | Pelivara suhteessa ohjepalkkoihin, % |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Työalakohtaisen aiemman käytännön mukaan | -5 – +5 |
| Lyhytaikaisissa, erittäin raskaissa ja erittäin likaisissa töissä maksettava lisä | 0 – +15 |
| 15–17-vuotiaille, oppilaille ja heihin verrattaville | -40 – 0 |
| Työntekijän työtaidon, työtehon ja kokemuksen mukaan | -10 – +15 |
| Urakkatöissä | +30 |
| Urakkapalkka-aloilla, jos työtä ei voi järjestää urakalle | +15 |

kaerot kaventuivat sekä miesten keskuudessa että naisten ja miesten välillä. Periaatteellisesti tärkeä oli linjaus, jonka mukaan työmarkkinajärjestöjen tekemät palkka- ja työehtosopimukset todettiin ensisijaiseksi keinoksi vakiinnuttaa palkat. Nämä seikat ovat aiemmassa tutkimuksessa jättäneet katveeseensa sen, että palkkasäännöstelyn luonne ja sitovuus muuttuivat, kun uuteen palkkapäätöksen sisältyi koko valtakunnan kattava palkkanormisto. (Haataja 1993, 48, 76–79; Mansner 1984, 40–41; Knoellinger 1959, 21, 158–159; Paavonen 1988, 111, 118–122; Valkonen 1987, 474–477.)¹¹

Tämä muutos koski koko palkkasäännöstelyn uudelleen järjestämistä. Aiemmat palkkasäännöstelypäätökset olivat perustuneet ennen sotia maksettuihin palkkoihin ja vähitellen yleistyneisiin työmarkkinajärjestöjen neuvottelemiin alakohdaisiin palkkaratkaisuihin. Nyt luovuttiin aiemmasta palkkapohjasta ja elinkustannusindeksin muutoksiin perustuvista palkankorotuksista. Palkkasäännöstelypäätös määritteli nyt ensimmäisen kerran Suomessa normaalipalkat eli ohjetuntipalkat. Hallituksen päätös määritteli perusteet ”eriarvoisista töistä” maksettavista tuntipalkkoista. (Valtioneuvoston päätös työpalkkojen säännöstelystä 19.6.1945, Suomen asetuskokoel-

ma 1945, N:o 561, 1065–1067; Rinne 1947, 332; Rinne 1948, 1–3.)

Ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen tuli palkka- ja työehtosopimuksissa määrittää ”kunkin työntekijäryhmän palkka”. Uusi palkkapäätös itse asiassa edellytti työehtosopimusten tekemistä. Uudet valtakunnalliset työehtosopimukset muokkasivat olennaisesti aiempia alakohtaisia ja alueellisia palkkauskäytäntöjä, jotka oli sovitettava työehtosopimuksissa palkkasäännöstelypäätöksen palkkaryhmien rajoihin. (Suominen 1956, 88–89.)¹² Hallinnollisella päätöksellä oli syntynyt kaikkia työsuhteisia työntekijöitä sitova palkkanormisto, mutta sen soveltamisesta käytäntöön tuli työmarkkinajärjestöjen neuvotella ja sopia. Palkkasäännöstelypäätös yhtä aikaa velvoitti työmarkkinaosapuolet ryhtymään palkkaneuvotteluihin, loi puitteet näille neuvotteluille ja antoi lopullisen ratkaisuvallan palkkakiistoissa hinta- ja palkkaneuvostolle eli kolmikantaiselta pohjalta muodostetulle viranomaiselle. (Lehtinen 1946, 71–73; Rinne 1948, 1–3; Knoellinger 1959, 15.)

Suomen työmarkkinat siirtyivät vuodesta 1945 alkaen kauteen, jolloin työntekijäin työehtoja säätelivät yhä enemmän ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen tekemät valtakunnalliset työehtosopimukset. Valtioneuvoston 19.6.1945 tekemä palkkapäätös vauhditti ratkaisevasti työehtosopimusneuvotteluja mutta loi samalla niille puitteet (taulukko 2). Eri aloilla sekä työntekijä- että työnantajajärjestöt koettivat mahdollisuuksiensa mukaan venyttää tuon päätöksen määräyksiä. Palkkasäännöstelyviranomaiset olivat erotuomareita, kun osapuolet eivät päässeet edes perusasioista yksimielisyyteen tai kiistelivät palkkapäätöksen soveltamisesta. Hinta- ja palkkaneuvoston palkkajaosto ja hinta- ja palkkaneuvosto saattoivat myös muuttaa työmarkkinaosapuolien yhdessä sopiman neuvottelutuloksen sisältöä.

Paikallisia työmarkkinasuhteita Turussa tutkinut Kari Teräs korostaa työmarkkinasuhteissa ilmennytä jatkuvuutta sekä valtakunnallisen palkkasääntelyn ja työehtosopimusten tuomia paikallisia jännitteitä. Sopimuksiin tuli vanhaa ja uutta. Paikallisten palkkaliikkeiden ja neuvottelujen tuloksina syntyneitä käytäntöjä ei 1920- ja 1930-luvulla kirjattu sopimuksiin tai lakeihin. Teräksen tulkinnan mukaan työehtosopimukseen kirjattiin

¹¹Myönteisenä poikkeuksena Karl Gustaf Kunnaksen tutkimus Suomen Metallityöväen Liitosta. Ks. Kunnas 1974, 275–277.

¹²Suomen Työnantajain Keskusliitto, Teollisuuslehti 7/1946.

ammattiyhdistysliikkeen viisikymmenvuotisen toiminnan aikana toteutunut palkkatason nousu, työajan lyheneminen ja työolosuhteissa tapahtuneet parannukset eli ”välitilinpäätös koko ammatillisen työväenliikkeen puolivuosisataisesta historiasta”. (Bergholm 1997, 152–161, 230–232; Mattila 1992; Teräs 1995, 455–469.)

Teräs on oikeassa korostaessaan eri aloilla aiemmin – joko ammattiyhdistystoiminnan vaikutuksesta tai muuten – muotoutuneiden työsuhteen ehtojen vaikutusta syntyneisiin palkka- ja työehtosopimuksiin. Työpaikkojen ja ammattien perinteet muovasivat omalta osaltaan sopimus toimintaa. Työehtosopimusten suuri lukumäärä pehmensi muutosta. Tämä runsaus oli yksi ammatiliittojen ja työnantajien keino sopeutua ammattien, työyhteisöjen, työehtoperinteiden ja alueiden erilaisuuteen. Työehtosopimusten läpimurto ei ollut vain murros, vaan kyse oli myös jo olemassa olleiden käytäntöjen kirjaamisesta ja yhtenäistämisestä sopimuksiksi. (Bergholm 1997, 161.) Yhtenäistäminen tarkoitti useiden paikallisten käytäntöjen sivuuttamista, joka johti ammatiliittojen ja paikallisten ammattiosastojen välisiin konflikteihin. Oli vaikea muuttaa vakiintuneiksi koetut työpaikan eri työntekijäin palkkasuhteet tai työehtosopimusta paremmiksi sovitut työsuhteen ehdot palkkapäätöksen pohjalta tehtyjen työehtosopimusten mukaisiksi. (Teräs 1995, 466–469.)

Uuden palkkasäännöstelypäätöksen normit eivät syntyneet tyhjistä. Arviot työn raskaudesta, likaisuudesta tai työvaatteiden kulumisesta olivat jo sota-ajan säännöstelyssä määränneet elintarvikkeiden, saippuan ja työvaatteiden osto-oikeudet. (Bergholm 1997, 71–73; Hentilä 1999, 282–283.) Työnantajaliittojen tekemät palkkalupaukset olivat vuodesta 1940 ryhmittäneet usealla alalla paikkakunnat korkeamman ja matalamman palkkauksen alueisiin. Ne olivat luoneet valtakunnallisia palkanormeja. Maatalouden palkat oli jaettu neljään paikkakuntaluokkaan jo vuonna 1943.

Valtioneuvoston päätökseen oli kirjattu kaikkia yksityisessä työsuhteessa olevia työntekijöitä koskeva valtakunnallinen yleinen ja yhteinen palkanormisto, jonka luomista SAK oli sota-aikana vastustanut. Palkkapäätöksen neljäs pykälä hahmotti yli 18-vuotiaille työntekijöille ammatitaidon, sukupuolen ja paikkakunnan mukaan 32 eri ohjetuntipalkkaa. Metsä-, uitto ja maataloustyöntekijät eivät olleet mukana, koska heitä

koskivat erikseen tehdyt palkkanormipäätökset. Julkiset työsuhteet jäivät edelleen palkkasäännöstelyn ulkopuolelle.

Syntynyt palkkapäätös oli muodollisesti tiukka, mutta sen pykälistä ja momenteista löytyi runsaasti erilaisia ala-, työpaikka- ja työntekijäkohtaisia joustomahdollisuuksia. Hinta- ja palkkaneuvosto päätti näiden erityismomenttien käytöstä, lukuun ottamatta urakkapalkkoja, joille oli säädetty vain yleinen laskentaperuste. Urakkapalkkojen jääminen käytännössä vaille palkkakattoja johti sekä eri alojen välisten että miesten ja naisten palkkasuhteiden muutoksiin muodollisesti tiukan palkkasäännöstelyn aikana.

Valtioneuvoston palkkapäätös sekä lehtien ja Yleisradion tarkka uutisointi palkkaliikkeistä, palkkaratkaisuista ja työehtosopimuksista loivat uudenlaisen työmarkkinajulkisuuden, joka mahdollisti aiempaa paremmin oman alan ansiokehityksen vertaamisen muiden alojen palkkaratkaisuihin. Työmarkkinajulkisuus kytki eri alojen palkkakehitykset yhteen, kun palkkatyöläiset saattoivat vertailla palkkojaan oman työpaikan muihin työntekijöihin, saman alan toisten työpaikkojen työntekijöihin ja vielä muiden vastaavina pidettyjen alojen tai ammattien palkkakehitykseen. (Bergholm 1997, 384.)

Sukupuolen mukainen palkka

STK:n palkkavaliokunta oli jo syyskuussa 1944 pohtinut sukupuolisidonnaisen palkkauksen ongelmia, kun Karhulan lasitehtaalla oli kiistaa naisten urakkapalkoista. Oliko naisten urakkatöissä saatava samaa palkkaa vai olisiko 60–70 prosenttia miesten palkoista sopiva ansiotaso naisille. STK:n palkkavaliokunta esitti lokakuussa 1944 rakennusalan palkkaneuvottelujen siirtämistä liitoilta yleissopimuksen mukaisesti STK:n ja SAK:n neuvottelukunnalle, kun se pelkäsi Rakennusliiton esittämän aputyöläisten ja naisten palkankorotuksen nostavan yleistä palkkatasoa. STK halusi säilyttää rakennusalan ammattimiesten perinteisen palkkaeron suhteessa apumiehiin ja naisiin, mutta samalla STK:ssa pelättiin, että rakennusalan naisten palkat nousisivat vertailu-alojen naisten palkkoihin verrattuna liian korkeiksi.

Työnantajajohtajat olivat marras-joulukuussa 1945 huolissaan myös Metalliliiton esittämistä metalliteollisuuden naispalkkojen korotuksista.

Taulukko 3. Valtioneuvoston 19.6.1945 tekemän palkkasäännöstelypäätöksen ohjetuntipalkat, mk

| Palkka-ryhmä | I paikkakuntaluokka | | II paikkakuntaluokka | | III paikkakuntaluokka | | IV paikkakuntaluokka | |
|--------------|---------------------|--------|----------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------------------|-------------|
| | miehet | naiset | miehet | naiset | miehet | naiset | miehet | naiset |
| 1 | 27 | 23–25 | 25,75 | 21,75–23,75 | 24,75 | 20,75–22,50 | 23,00 | 19,50–21,25 |
| 2 | 30 | 26 | 28,50 | 24,75 | 27,00 | 23,50 | 25,50 | 22,00 |
| 3 | 32 | 27 | 30,50 | 25,75 | 28,75 | 24,25 | 27,75 | 23,00 |
| 4 | 35 | 29 | 33,25 | 27,50 | 31,50 | 26,00 | 29,75 | 24,75 |

STK:n Yleisen ryhmän johtaja Ossi Holmström vetosi Ruotsissa esitettyihin käsityksiin, joiden ”mukaan naisten palkat eivät saisi ylittää 2/3 miesten palkoista”. Hän uskoi kehityksen johtavan siihen, ”että on irtauduttava naisvoiman käytöstä”, jos miesten ja naisten palkkaero kaventuisi. Metallin naispalkkakysymystä käsiteltiin STK:n ja SAK:n neuvottelukunnassa joulukuussa.

Sota-aikana työvoimapulan vuoksi naiset olivat siirtyneet miesten töihin. Voimistunut SAK vaati vuoden 1945 alussa aiempaa pontevammin naisille samasta työstä samaa palkkaa. Palkkaneuvoston mielestä naisten palkat saattoivat nousta enintään 70 prosenttiin miesten palkoista. STK:n palkkavaliokunnassa syyskuussa 1944 ja tammikuussa 1945 eri alojen työnantajajohtajien näkökannat menivät pahasti ristiin. Eräät pitivät naisia joissakin töissä miehiä tehokkaampina. Toiset taas väittivät, että oli töitä, joissa naisten palkat voivat perustellusti nousta 95 prosenttiinkin miesten palkoista. STK:n palkkavaliokunnan enemmistö asettui tukemaan periaatetta, jonka mukaan naisten palkat yleensä saivat nousta enintään 70 prosenttiin miesten palkoista. STK:n näkökulmasta SAK ajoi vuodenvaihteessa 1944–1945 ja sen jälkeen liian korkeita naispalkkoja.¹³

Palkkasäännöstelypäätös poikkesi ohjepalkkojen osalta vakiintuneista mies- ja naispalkkojen eroista, jotka oli aiemmin kirjattu maatalouspalkanormeihin ja merkittävien alojen sopimuksiin. Kun palkkaneuvosto oli vuonna 1943 käsitellyt sekätöiden palkkanormeja, oli esitetty, että naisten palkat olisivat noin 75 prosenttia miesten tuntipalkoista. Paperiteollisuuden marraskuun 1944 pikasopimuksessa ammattitaitoisten naisten alimmat palkat olivat 61–64 prosenttia ammattitaitoisten miesten vastaavista palkoista. Ammattitaidottomien minimipalkkoissa palkkaero oli noin 5

prosenttia pienempi. Nuorten yli 15-vuotiaiden palkat olivat lähimpänä toisiaan. Tyttöjen palkat olivat sopimuksessa peräti 83–87 prosenttia poikien palkoista.

Metallialalla aputyöntekijänaisten tuntipalkat olivat sopimuksen mukaan noin 75–90 prosenttia samanikäisten miesten palkoista, mutta metallin sopimuksen paras naispalkka oli vain 50 prosenttia ylimmästä saman paikkakuntaluokan ammattimiehen palkasta. Maatalouden palkkaratkaisu, joka oli tehty vuoden 1945 alussa, määritteli naisten palkat 64–78 prosentiksi miesten palkoista.

Toukokuussa tehty uusi maatalouspalkkaratkaisu piti palkkaeron lähes ennallaan, sillä naispalkat olivat sen mukaan maataloustöissä 67–73 prosenttia miesten palkoista. Palkkaerot kaventuivat, kun 19.6.1945 palkkasäännöstelypäätöksen mukaan naisten ohjepalkat olivat kolmessa ylimmässä palkkaryhmässä 83–87 prosenttia miesten palkoista. Naisten ohjepalkat olivat alimassa palkkaryhmässä väljät, joten naisten alimman ohjepalkan osuus miesten vastaavasta palkasta oli 84–93 prosenttia. (Taulukko 3.)

Näin pieneksi sukupuolten välinen palkkaero ei käytännössä supistunut, kun eri aloja ja ammatteja sijoitettiin palkkapäätöksen mukaisiin palkkaryhmiin. Miesalat päätyivät useimmiten kolmanteen ja neljanteen ja naisalat jäivät taas ensimmäiseen ja toiseen palkkaryhmään, kun ammattiliitot ja työnantajaliitot tekivät palkka- ja työehtosopimuksia ja kun palkkaviranomaiset näitä sopimuksia hyväksyivät. Samanlaista jaottelua alemmipalkkaisiin naisten ja ylempipalkkaisiin miesten töihin tapahtui palkka- ja työehtosopimusten sisällä ja työpaikoilla, kun työehtosopimusten palkkaryhmittelyä sovellettiin käytäntöön.

Miesten alin tuntipalkka oli uuden palkkasäännöstelypäätöksen jälkeenkin usein sama tai hie- man korkeampi kuin naisten ylin tuntipalkka. Elintarviketeollisuuden palkkaratkaisut heinäkuulta 1945 ovat hyviä esimerkkejä siitä, kuinka

¹³STK:n palkkavaliokunta 2.9., 27.10., 22.11., 7.12. (lainaukset), 12.12.1944, 16.1., 19.1., 30.1., 20.2.1945, ELKA; STK:n tvk 30.11.1944, ELKA; STK:n ja SAK:n neuvottelukokous 15.12.1944, ELKA.

Taulukko 4. Teollisuustyöväen keskituntiansioiden kehitys 1939–1947

| | Miehet ansio, mk indeksi | | Naiset ansio, mk indeksi | | Naisten palkka miesten palkasta, % |
|-----------|-----------------------------|-----|-----------------------------|-------|---------------------------------------|
| 1939 koko | 8,22 | 100 | 4,61 | 100 | 56,1 |
| 1942 I | 12,91 | 157 | 7,24 | 157 | 56,1 |
| 1942 II | 14,22 | 173 | 8,16 | 177 | 57,4 |
| 1942 III | 14,63 | 178 | 8,34 | 181 | 57,0 |
| 1942 IV | 15,95 | 194 | 8,94 | 194 | 56,1 |
| 1943 I | 15,95 | 194 | 9,08 | 197 | 56,9 |
| 1943 II | 16,36 | 199 | 9,22 | 200 | 56,4 |
| 1943 III | 17,18 | 209 | 9,91 | 215 | 57,7 |
| 1943 IV | 17,92 | 218 | 10,23 | 222 | 57,1 |
| 1944 I | 18,58 | 226 | 10,60 | 230 | 57,1 |
| 1944 II | 19,40 | 236 | 10,97 | 238 | 56,5 |
| 1944 III | 19,73 | 240 | 11,48 | 249 | 58,2 |
| 1944 IV | 19,56 | 238 | 11,66 | 253 | 59,6 |
| 1945 I | 21,21 | 258 | 12,35 | 268 | 58,2 |
| 1945 II | puuttuu | | | | |
| 1945 III | 40,77 | 496 | 28,86 | 626 | 70,8 |
| 1945 IV | 41,51 | 505 | 29,27 | 635 | 70,5 |
| 1946 I | 42,50 | 517 | 29,50 | 640 | 69,4 |
| 1946 II | 45,54 | 554 | 30,56 | 663 | 67,1 |
| 1946 III | 46,61 | 567 | 31,39 | 681 | 67,3 |
| 1946 IV | 50,31 | 612 | 33,05 | 717 | 65,7 |
| 1947 I | 51,62 | 628 | 33,84 | 734 | 65,6 |
| 1947 II | 56,60 | 689 | 35,47 | 769 | 62,7 |
| 1947 III | 66,68 | 811 | 42,76 | 928 | 64,1 |
| 1947 IV | 77,22 | 939 | 52,73 | 1 144 | 68,3 |

Lähteet: Sjöberg 1958, 445. Ks. myös Teollisuustyöväen ansioiden kehitys vuodesta 1939, STK IH4:137, ELKA; Teollisuustyöväen ..., 1945, 329–331

miesten ja naisten jakautuminen erillisiin työehtäviin säilytti sukupuolten välisen palkkaeron. Helsingiläisessä myllyssä miesten tuntipalkat olivat ammattinimikkeestä riippuen 27–35 ja naisten vastaavasti 24–27 markkaa. Helsingin lihanjalostustyöntekijöiden miesammattien tuntipalkat olivat 32–35 markkaa ja naisammattien 23–28 markkaa.

Kutomateollisuudessa työntekijäin sijoittelu palkkaryhmiin johti naisten ohjepalkan mukaisen ansion alentamiseen ja miesten ohjepalkan ylentämiseen. Ratkaisu syntyi hinta- ja palkkaneuvostossa 4.7.1945 äänin 5–3, vaikka SAK:n puheenjohtaja Erkki Härmä vastusti tällaista palkkajärjestelyä. Palkkaviranomaisten hyväksymät alakohtaiset tasokorotukset kohdistuivat toisinaan vain ylimpiin palkkaryhmiin, joissa miehiä oli runsaasti ja naisia vähän tai ei ollenkaan. Miehet tekivät useammin urakkatyötä, joka takasi paremmat ansiot. Tämän vuoksi palkka-

säännöstelypäätöksen mukaisia urakkahyvityksiä myönnettiin niille aloille ja niihin palkkaryhmiin, joissa oli ammattimiehiä. Sekatyöläiset, oppipojat ja naiset saivat useimmiten tyytyä ohjetuntipalkkoihin.

Taulukosta 4 näkyy, että naisten ja miesten palkkaero supistui huomattavasti vuonna 1945. Se jäi vielä paljon suuremmaksi kuin palkkapäätöksen ohjepalkkojen perusteella oli hinta- ja palkkaneuvostossa, valtioneuvostossa ja eduskunnassa pelätty tai toivottu. Seuraavina vuosina naisten suhteellinen palkkakehitys oli teollisuudessa hieman heikompi. Muutos oli kuitenkin ollenainen verrattuna aiempiin palkkaeroihin, jotka supistuivat pysyvästi lähes kymmenen prosenttia. (Valtioneuvoston päätös työpalkkojen säännöstelystä 19.6.1945, Suomen asetuskokoelma 1945, N:o 561, 1065–1067; Kutomaliitto, toimintakertomus 1945–46, 8; Liikelitto, kertomus 1945, 15–16; Metalliliitto, kertomus 1944, 10;

Rakennusliitto, kertomus 1945, 27; Hentilä 1999, 282–283, 287.)¹⁴

Dramaattisin vaikutus palkkasäännöstelypäättöksellä oli vaatturialalla, jossa työntekijät ja työnantajat olivat jo sopineet samapalkkaisuudesta. Vaatturialalla näet miehet ja naiset tekivät samoja töitä. Räättäli ja ompelija tekivät juuri samoja vaatekappaleita tai vaatekappaleiden osia. STK:n palkkavaliokunta paheksui jo joulukuussa 1944 vaatetusalan naisten korkeita palkkoja. Tällä alalla palkat nimittäin määräytyivät ammattiliiton ja työnantajien sopimien ns. kappalepalkkojen mukaan. Takin, korjauksen tai työn viimeistelyn kappalepalkka oli perinteisesti ollut sama miehille ja naisille.

Palkkaneuvoston työntekijäin edustajien ja virkamiehien muodostama enemmistö hyväksyi helmikuussa 1945 vaatturialalle työehtosopimuksen, jossa myös aikapalkat olivat miehille ja naisille samat. Viranomaiset tulkitsivat myöhemmin kesäkuun palkkasäännöstelypäättöstä niin, että se velvoitti ottamaan käyttöön erilliset palkkausperusteet miehille ja naisille. Vaatetustyöläisten Liitto ja sen ammattiosastot olivat katkeria, kun valtioneuvoston palkkapäätös rikkoi samapalkkaisuusperiaatteen, jonka työnantajapuolikin oli jo työehtosopimuksessa hyväksynyt. (Koko maata käsitävä palkka- ja työehtosopimus vaatturiammatin tilatessa työssä, Helsinki 1945; Vaatetusliitto, kertomus 1945, 5–7.)¹⁵

Anglosaksiset ja ruotsalaiset naistutkimukseen sitoutuneet historiantutkijat ovat korostaneet miesvaltaisen ammattiyhdistysliikkeen vahvaa panosta epäoikeudenmukaisen sukupuolisdonnai-

sen palkkarakenteen muotoutumisessa (ks. esim. Schmitz 2002). SAK ja sen ammattiliitot olivat vahvasti miesten hallinnassa vuosina 1944–1945, mutta ne toimivat päättäväisesti naisten ja miesten palkkaeron kaventamiseksi.

STK:ssa naisten palkkojen sopivasta tasosta valitsi erimielisyys, mutta STK:n johto piti yleissääntönä, että naisten palkat saisivat nousta enintään 70 prosenttiin miesten palkoista. Palkkasäännöstelypäättös oli tästä näkökulmasta selvä tappio STK:lle, mutta käytännön palkoissa STK:n linja piti paremmin. Teollisuudessa naisten keskituntiansiot vakiintuivat aiempaa korkeammalle tasolle. Naispalkat olivat vuoden 1945 lopulla niukasti yli 70 prosentissa miesten ansioista, mutta eivät pysyneet näin edullisessa suhteessa miesten ansioihin.

Nelikantaisen sopimusyhteiskunnan synty?

Suomen työmarkkinasuhteet ovat tänä päivänä niin poikkeukselliset, että jopa ruotsalaisten on vaikea ymmärtää suomalaisen kolmikannan sitkeyttä kompromissiperinnettä. Valtiovallan vahva asema työelämän suhteiden säätelyssä on ollut ja on yhä suomalainen erikoispiirre. Suomen tulonjakopolitiikassa maatalous on ollut useimpia muita maita vahvemmin edustettuna niissä elimissä ja neuvotteluissa, joissa koko yhteiskuntaa koskevia kompromisseja on rakennettu.

Suomen työmarkkinasuhteiden muotoutumisen yksi strateginen vaihe oli vuosina 1944–1947. Näinä vuosina tapahtui valtakunnallisten työehtosopimusten läpimurto. Ne vakiintuivat osaksi Suomen työelämän arkea. Tämä artikkeli korostaa sitä, että Suomen siirtyminen valtakunnallisten työehtosopimusten kauteen tapahtui valtiovälitteisesti. Suomalainen nelikantainen maatalouden, työnantajien, ammattiyhdistysliikkeen ja valtiovallan kompromissi syntyi touko–kesäkuussa 1945, kun hallitus ensin neuvotteli STK:n, MTK:n ja SAK:n kanssa ja sitten teki tulonjakoon vaikuttaneet päätökset. Mielestäni nelikantaisen sopimusyhteiskunnan syntymäpäiväksi sopisi 19.6.1945.

¹⁴HPN 4.7., 12.7.1945, KUVa; HPN:n palkkajaosto 9.7., 18.7., 27.7., 28.7., 31.7., 6.8.1945; Sekatyöntekijäin palkkojen normeeraaminen (moniste), 22, Hintaja palkkaneuvostoasiat 1943–1947, SAK, AyA; Suomen Paperiteollisuuden Työntekijäin Liitto r.y. Hj. Lappalainen ja Suomen Puunjalostusteollisuuden Työnantajiliitto r.y. V. A. M. Karikoski Palkkaneuvostolle 25.11.1944, liitteenä Sopimus alimmista palkoista, 257/34A, PSV an.as., Eb:8, VNA; pe.: Kutomateollisuuden palkkakysymyksestä, PT 30.11.1945.

¹⁵SAK:n palkkavaliokunta 12.12.1944, ELKA; Palkkaneuvoston työjaosto 27.1., 31.1.1945, VNA; Palkkaneuvosto 3.2.1945, VNA; HPN 4.7.1945, KUVa; SAK:n tvk 28.8.1945, AyA.

KIRJALLISUUS

- BERGHOLM, TAPIO: Ammattiliiton nousu ja tuho. Kuljetusalan ammattiyhdistystoiminta ja työmarkkinasuhteiden murros 1944–1949. Bibliotheca historica 19 ja Työpoliittinen tutkimus 166. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura ja Työministeriö, 1997
- CLEGG, HUGH: Trade Unionism under Collective Bargaining. A Theory based on Comparisons of Six Countries. Oxford 1976
- CROUCH, COLIN: Industrial Relations and European State Traditions. Oxford 1994
- DUE, JESPER & STEEN MADSEN, JØRGEN & STRØBY JENSEN, CARSTEN: Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem. Jurist- og økonomforbundets Forlag, 1993
- FLANDERS, ALLAN: Management and Unions. The Theory and Reform of Industrial Relations. London 1975
- HAATAJA, LAURI: Suomen malli. Työmarkkinajärjestelmän ja poliittisen järjestelmän vuorovaikutussuhde neuvottelujen vakiintumisesta keskityksen purkautumiseen. Helsinki: Työministeriö, 1993
- HENTILÄ, MARJALISA: Keikkavaaka ja kousikka. Kaupan työ ja tekijät 1800-luvulta itsepalveluikaan. Helsinki: Edita, 1999
- HYMAN, RICHARD: Industrial Relations in Western Europe: An Era of Ambiguity? Industrial Relations 33 (1994): 1
- HYMAN, RICHARD: Understanding European Trade Unionism. Between Market, Class & Society. Gateshead: Sage, 2001
- KANANEN, ILKKA: MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Elintarvikepulasta omavaraisuuteen 1917–1949. Rauma: Kirjayhtymä, 1986
- KETTUNEN, PAULI: Työväenkysymyksestä henkilöstöpolitiikkaan. Teoksessa: Kuusterä, Antti (toim.): Suuryritys ja sen muodonmuutos. Partekin satavuotinen historia. Helsinki 2002
- KNOELLINGER, CARL ERIK: Järjestösuhteet Suomen työmarkkinoilla. Porvoo: WSOY, 1959
- KUNNAS, KARL GUSTAF: Suomen Metallityöväen Liitto 1930–1949. Helsinki 1974
- LEHTINEN, J. N.: Työehtosopimusvuosi 1945. Sosiaalinen Aikakauskirja 40 (1946): 3–4, 67–82
- MANSNER, MARKKU: Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa. Suomen Työnantajain Keskusliitto 1940–1956. Jyväskylä 1984
- MATTILA, AARNE: Työriitojen sovittelun historia. Työpoliittinen tutkimus 27. Helsinki: Työministeriö, 1992
- NYCANDER, SVANTE: Makten över arbetsmarknaden. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal. Kristiansand 2002
- PAAVONEN, TAPANI: Talouspolitiikka ja työmarkkinakehitys Suomessa toisen maailmansodan jälkeisellä jälleenrakennuskaudella vuosina 1944–1950. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C, osa 64. Turku 1988
- POLVINEN, TUOMO & HEIKKILÄ, HANNU & IMMONEN, HANNU: J. K. Paasikivi. Valtiomiehen elämäntyö, 4, 1944–1948. Juva: WSOY, 1999

- POOLE, MICHAEL: Theories of trade unionism. A sociology of industrial relations. Revised edition. London 1984
- RINNE, RAF: Työpalkkojen säännöstely 1944–1947, I. Sosiaalinen Aikakauskirja 41 (1947): 10–12, 323–332
- RINNE, RAF: Työpalkkojen säännöstely 1944–1947, II. Sosiaalinen Aikakauskirja 42 (1948): 1–2, 1–14
- SCHMITZ, EVA: Kvinnors fackliga kamp. Från textilarbetarstrejken 1890 till textilarbetarstrejken 1931. I: Kvinnor tar plats. Arbetsmarknad och industriarbete på 1900-talet. Jönköping, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, 2002
- SISSON, KEITH: The Management of Collective Bargaining. An International Comparison. Oxford 1987
- SJÖBERG, WILHELM: Työrauhan puolesta. 50 vuotta työnantajain yhteistoimintaa. Helsinki 1958
- SUOMINEN, OLAVI: Puoli vuosisataa työtä liikeväen hyväksi. Hämeenlinna 1956
- TEOLLISUUSTYÖVÄESTÖN PALKKATASO VUOSINA 1939–1944. Sosiaalinen Aikakauskirja 39 (1945): 9–10, 324–332
- TERÄS, KARI: Paikallisten työmarkkinasuhteiden kausi. Ammattiyhdistykset ja työsuhteiden säätely Turussa 1880-luvulta 1950-luvulle. Turun työväenliikkeen historia, I osa. Turku 1995
- VALKONEN, MARJAANA: Yhdessä elämä turvalliseksi. Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto 1930–1947. Helsinki 1987
- WARIS, KLAUS: Markkakin on valuutta. Jyväskylä: Kirjayhtymä, 1977.

ARKISTOLÄHTEET

- Ammattiyhdistysarkisto (AyA):
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) arkisto
- Elinkeinoelämän Keskusarkisto (ELKA):
- Suomen Työnantajain Keskusjärjestön (STK) arkisto
- Kansallisarkisto:
- Valtioneuvoston pöytäkirjat 1945
 - J. K. Paasikiven arkisto
 - Iltakoulujen pöytäkirjat 1945
- Kuluttajaviraston arkisto (Kuva):
- Hint- ja palkkaneuvoston pöytäkirjat 1945
- Työväen Arkisto (TA):
- Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen (SDP) arkisto
- Valtioneuvoston arkisto (VNA):
- Palkkaneuvoston ja sen työjaoston pöytäkirjat 1943–1944
 - Hint- ja palkkaneuvoston palkkajaoston pöytäkirjat 1945
 - Palkkasäännöstelyä koskeva kirjeenvaihto.

PAINETTU ALKUPERÄISAINESTO

- Kertomus Suomen Metallityöväen Liitto ry:n toiminnasta vuodelta 1944. Helsinki 1945 (Metalliliitto, kertomus 1944)
- Kertomus Suomen Rakennustyöläisten Liiton toiminnasta vuodelta 1945. Helsinki 1946. (Rakennusliitto, kertomus 1945)

Kertomus Suomen Vaatetustyöläisten Liitto ry:n toiminnasta vuodelta 1945. Helsinki 1946. (Vaate-
tusliitto, kertomus 1945)
J. K. Paasikiven päiväkirjat 1944–1956. Ensimmäinen
osa 28.6.1944–24.4.1949. Juva: WSOY, 1985.
(Paasikiven päiväkirjat I)
Suomen Asetuskokoelma vuodelta 1945. Helsinki
1946

Suomen Kutomateollisuustyöväen Liitto ry:n toiminta-
kertomukset vuosilta 1945–1946. Tampere
1947. (Kutomaliitto, toimintakertomus 1945–
1946)
Suomen Liiketoimintajärjestöjen Liiton kertomus vuodelta
1945. Hämeenlinna 1946. (Liikelitto, kertomus
1945)
Valtiopäivät 1945, pöytäkirjat I. Helsinki 1946.

ENGLISH SUMMARY

Tapio Bergholm: The birth of the Finnish system of regulated industrial relations: the wage decision of 19 June 1945 (Suomen säädeltyjen työmarkkinasuhteiden synty: palkkapäätös 19.6.1945)

Industrial relations in Finland today are so exceptional that even the Swedes have difficulty understanding our deep-rooted tradition of tripartite compromise. A major distinctive feature of Finnish industrial relations has been the government's strong and prominent role. In incomes policy, agriculture has had a stronger representation than in most other countries on the bodies and around the negotiating tables where compromises concerning the whole society have been hammered out.

One of the key concerns for international industrial relations research is with the question of why different countries have different kinds of labour market systems. Industrial relations and labour legislation, the system of collective bargaining, government attitudes towards industrial action and union activities, the power and influence of labour market organisations and the structure of the union movement all vary from one country to the next. These differences have remained in spite of increasing globalisation in trade, commerce and financing. One common interpretation suggests that the labour market organisations' models and modes of action today continue to reflect the procedures that were established during the strategic stages when the system of industrial relations was first created.

The system of industrial relations in Finland was restructured after the Second World War. The position of the trade union movement was strengthened with the introduction of nationwide collective agreements. Researchers have particularly drawn attention to the so-called January Betrothal of 1940 and to the 1944 and 1946 general agreements signed by the Confederation of Finnish Employers (STK) and the Central Organisation of Finnish Trade Unions (SAK). The point stressed in this article is that the shift to the era of collective bargaining took place with government intermediation.

One key strategic phase in the evolution of industrial relations in Finland came in 1944–1947, which saw the breakthrough of nationwide collective agreements: these were now an integral and everyday part of the Finnish world of work. A fourpartite compromise between agriculture, employers, the trade union movement and government was reached in May–June 1945 when the government first completed its talks with STK, SAK and the Central Union of Agricultural Producers (MTK) and then proceeded to make its decisions concerning income distribution. The government's decision on wage regulation on 19 June 1945 paved the way to nationwide collective agreements.

KEY WORDS

Industrial relations, regulation, evolution, history, Finland